

**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH MENUJU
SISTEM KETATANEGARAAN DEMOKRATIS
(Kajian Fungsi Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-
X/2012)**

Artikel Ilmiah

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

Oleh:

**AKHMAD HARIS SUPRIYANTO
NIM. 105010101121016**



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2014**

HALAMAN PERSETUJUAN JURNAL

**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH MENUJU
SISTEM KETATANEGARAAN DEMOKRATIS
(Kajian Fungsi Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-
X/2012)**

Oleh:

Akhmad Haris Supriyanto

NIM. 105010101121016

Disetujui pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Muchammad Ali Safaat SH.,MH.,
NIP. 19760815 1999031 003

Arif Zainudin, S.H., M.Hum
NIP. 19720123 200312 1 001

Mengetahui,
Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Herlin Wijayati, SH., MH.,
NIP. 19601020 1986012 001

RINGKASAN

Akhmad Haris Supriyanto, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Agustus 2014, Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis (Kajian Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012), Dr. Muhammad Ali Safa'at S.H., M.H.; Arif Zainudin S.H., M.Hum.

Penulisan skripsi ini membahas tentang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah menuju sistem ketatanegaraan demokratis. Hal ini dilatar belakangi fungsi legislasi DPD dalam *original intent* pembentukan dalam amandemen ketiga UUD 1945 adalah untuk menjembatani aspirasi daerah dalam kebijakan di pusat, serta untuk melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif dalam pembentukan Undang-Undang. Namun hal ini masih belum bisa terwujud karena dominasi DPR terlalu besar dalam proses legislasi. Dalam UU 22/2003 serta perubahannya UU 27/2009 mendudukkan DPD sebagai lembaga yang lemah yaitu *sub-ordinate* DPR. Sementara dalam UU 10/2004 serta UU 12/2011 mengatur mekanisme legislasi yang melemahkan DPD. Akhirnya pada lahir putusan MK No 92/PUU-X/2012 yang mengembalikan kewenangan DPD dalam mengajukan, ikut membahas RUU dan menyusun Prolegnas. Oleh karena itu perlu diformulasikan secara tepat.

Masalah dalam penelitian ini adalah *Pertama*, bagaimanakah pengaturan fungsi legislasi DPD dari UUD 1945 sampai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *Kedua*, Bagaimanakah Fungsi Legislasi DPD menuju sistem ketatanegaraan demokratis.

Penulisan skripsi ini yaitu yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) dan Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). teknik penelusuran bahan hukum dilakukan dengan studi dokumen atau penelitian kepustakaan (*Library research*). Teknik analisis menggunakan deskriptif-analitis menentukan isi dan makna aturan hukum.

Pengaturan legislasi DPD dari UUD 1945 sampai Putusan MK adalah *Pertama*, Dalam UUD 1945 fungsi legislasi DPD merupakan fungsi legislasi yang terbatas. *Kedua*, Dalam UU 22/2003 pengaturan mengenai kedudukan DPD lebih terdegradasi, Sementara UU 10/2004 mengatur tentang perencanaan pembentukan Undang-Undang diatur tidak terlalu rinci, lebih banyak diatur dengan Perpres. UU 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD terjadi beberapa perluasan, seperti RUU beserta penjelasan, keterangan /naskah akademik. UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga membawa perubahan yang tersusun secara sistematis. Namun, terkait legislasi, pengaturan DPD dalam masih terdapat banyak sekali kelemahan dalam pengejawantahan pasal 22D UUD 1945. *Ketiga*, Amar Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 memperluas legislasi DPD dalam mengajukan, ikut membahas dan Prolegnas serta menggeser paradigma mengenai kedudukan dan model pembahasan RUU.

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis dilakukan dengan *Pertama*, formulasi penguatan internal DPD,. *Kedua*, harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait legislasi. *Ketiga*, dengan Formulasi Legilasi Model Tripartit antara DPR, Presiden dan DPD.

Kata kunci : DPD, legislasi, Demokratis.

SUMMARY

Akhmad Haris Supriyanto, Constitutional Law, Faculty of Law, University of Brawijaya, August 2014, Legislation Function of Regional Council towards democratic constitutional system (Study of Legislation after Constitutional Court Decision No. 92 / PUU-X / 2012), Dr. Muhammad Ali Safa'at S.H., M.H. ; Arif Zainudin S.H., Hum.

This thesis discusses the legislative function of Regional Council towards a democratic constitutional system. It is the background of the legislative function of DPD in the original intent of the formation of the third amendment of the 1945 Constitution is to bridge the regional aspirations in the policy at the center, as well as to complement the House of Representatives as a legislative body in the formation of the Act. But it still can not be realized because of the dominance of the House is too big in the legislative process. In Act 22/2003 and its amendment of Law 27/2009 seats the DPD as a weak institution that is a sub-ordinate Parliament. While in Law 10/2004 and Law 12/2011 regulating mechanism that weakens the legislation DPD. Finally, the decision of the Court No. 92 born / PUU-X / 2012 which restores the authority of DPD in the filed, to discuss the bill and prepare Prolegnas. Therefore, it needs to be formulated precisely.

The problem in this study is the first, how systematization of the legislative function of the DPD in Constitution until the Constitutional Court Decision No. 92 / PUU-X / 2012. Secondly, How reformulated function Legislation Council towards a democratic constitutional system.

This thesis is the normative approach legislation (Statue Approach) and the conceptual approach (Conceptual Approach). Search techniques of legal materials or documents studies conducted by the research literature (Library Research) . analysis techniques using descriptive-analytical determine the content and meaning of the rule of law.

DPD settings of the 1945 legislation to the Constitutional Court ruling is First, in the 1945 legislative function DPD is a legislative function are limited. Secondly, In Law 22/2003 regarding the setting position of the DPD is degraded, while Law 10/2004 regulates the establishment of planning law is set not too detailed, more governed by regulation. Law 27/2009 on the MPR, DPR, DPD and DPRD been some expansion, such as the bill along with an explanation, a description / academic paper. Law 12/2011 on the Establishment Regulation Legislation also brought changes systematically arranged. However, relevant legislation, regulation DPD in there are many weaknesses in the embodiment of section 22D of the 1945 Constitution Third, Amar Court Decision No. 92 / PUU-X / 2012 legislation expanding the DPD in filing, participating in the discussion and Prolegnas and shift the paradigm on the positions and the model bill.

Function Regional Council Towards Legislation constitutional system is done with the Democratic First, the DPD formulation of internal reinforcement, in the form of capacity building, strategic relationships with constituents and regional, and external relations with the Parliament in the form of legislation. Secondly, harmonization and synchronization of legislation related legislation. Third, the Tripartite Model Formulation Legilasi between the Parliament, the President and Council.

Keywords: Regional Representative, legislation, Democratic.

A. Pendahuluan

Negara Indonesia merupakan negara hukum.¹ Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat* adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme atau *constitutional state*², yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau sering disebut pula dengan istilah *constituional democracy* dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum.³

Hal ini diaplikasikan dalam amandemen pertama sampai ke empat. Fokus perubahan yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku dalam sistematika di UUD 1945. Kedua, otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan pembentukan lembaga tambahan yaitu dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif.⁴

Amandemen ketiga UUD 1945 membuat DPD RI mempunyai legitimasi dalam Pasal 22 C dan 22 D. Pasal 22 D:

Ayat (1) “DPD dapat mengajukan rancangan UU kepada Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah...”

Ayat (2) “DPD ikut membahas rancangan UU yang berkaitan dengan otonomi daerah...”

Ayat (3) “DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU...”

Bila dilihat dari UUD 1945 tersebut, kewenangan legislasi DPD memang sangat terbatas, yaitu mengajukan dan membahas rancangan undang-undang. Terlebih lagi dalam produk turunannya yaitu dalam UU 27/2009 tentang MPR,

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3)

² Bahwa perlunya pembatasan kekuasaan (*the limited state*), agar penyelenggaraan Negara tidak bersifat sewenang-wenang. Dimana UUD dianggap sebagai Institusi yang paling efektif untuk melindungi warga negaranya melalui konsep *Rule of law* atau *Rechtstaat*. Menurut Andrew Heywood konstitusionalisme merupakan perangkat nilai dan aspirasi politik yang mencerminkan adanya keinginan untuk melindungi kebebasan dan melakukan pengawasan (*check*) internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintah. Dalam Mariam Budiardjo dkk, **Dasar-dasar Ilmu Politik**, HC.Ed. Revisi, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008. Hlm. 171

³ Jimly Assidique, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II**, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006. Hlm. 11

⁴ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM**, Jakarta, Konstitusi Press, 2005. Hlm. 19-20.

DPR, DPD dan DPRD (MD3) sebagai pengganti UU 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan perubahannya, yaitu UU 12/2011 membuat semakin jelas bahwa fungsi legislasi DPD semakin lemah.

Beberapa peraturan dalam UU MD3 dan UU P3 yang mereduksi kewenangan DPD, padahal DPD diharapkan mampu menopang legislasi dengan DPR. Salah satu distorsi kewenangan DPD dalam bidang legislasi produk hukum yang setara dengan komisi atau anggota komisi. Ketentuan dalam Pasal 102 ayat (1) huruf d UU MD3 menyatakan:

Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan UU yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan UU tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR.

Kemudian dalam UU P3 Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) yang berbunyi:

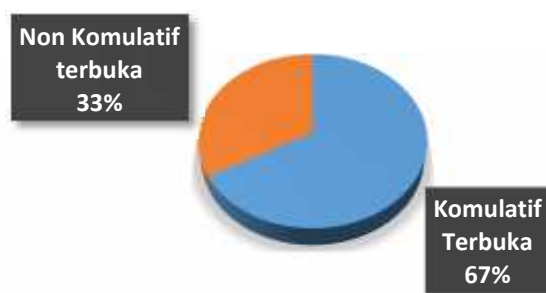
Usul rancangan UU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan UU. Dan ayat (4) yang mengatakan Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

Berdasarkan data kinerja DPR, dengan kekuasaan legislasinya dalam periode 2004-2009 baru 197 RUU yang selesai dibahas. Kinerja mereka hanya 65,85 persen saja. Paling banyak bidang pemekaran daerah ada 59 UU (30%) dan UU lainnya sebanyak 91 buah (46 %).⁵ Sementara Menurut catatan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), pada tahun 2012 banyak Undang-Undang yang dihasilkan oleh DPR merupakan Undang-Undang komulatif terbuka,⁶ seperti pada grafik 1.1

⁵ Jurnal Nasional, 1 Juli 2009 <http://www.antikorupsi.org/id/content/pukat-nilai-kinerja-dpr-buruk>. (6 Maret 2014)

⁶ Undang-Undang yang tidak terlalu substantif.

Grafik 1.1 Capaian DPR Tahun 2012



Data diatas menunjukan bahwa pada tahun 2012 jumlah capaian yang tinggi ternyata tidak semua RUU yang bersifat substantif (nonkomulatif terbuka) karena secara mayoritas merupakan Undang-Undang komulatif terbuka.⁷ Dari 30 Capaian UU, 20 UU (67 %) diantaranya merupakan UU Komulatif terbuka dan 10 UU (33 %) merupakan Undang-Undang nonkomulatif.⁸

Dinamika penguatan kewenangan telah dilakukan beberapa kali sebelumnya,⁹ Akhirnya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan No 92/PUU-X/2012 terhadap pengujian UU tersebut, yang berimplikasi, *Pertama*, RUU yang di ajukan oleh DPD setara dengan DPR dan Presiden. *Kedua*, DPD dapat ikut membahas RUU berkaitan dengan kedaerahan sampai dengan tingkat II paripurna. *Ketiga*, DPD dapat terlibat dalam penyusunan prolegnas berdasarkan Undang-Undang yang berkaitan daerah sesuai Pasal 22 D UUD 1945. Dari ketiga poin konstitusional tersebut masih banyak celah yang menarik untuk diteliti. Sehingga penulis tertarik untuk mengambil judul **Reformulasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis.**

B. Rumusan Masalah

⁷ Yaitu seperti Undang-Undang yang mengatur mengenai APBN, Undang-Undang tentang pengesahan perjanjian Internasional, dan Undang-Undang tentang pemekaran wilayah.

⁸ Rachmad Maulana dkk, Amalia Puri handayani (ed), **Catatan Kinerja DPR 2012: Fondasi Tahun Politik**, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, Cetakan Pertama, 2013. Hlm. 9

⁹ Upaya mendorong perubahan konstitusi juga dilakukan untuk kesekian kalinya melalui rapat konsultasi DPD RI dengan Presiden pada awal tahun 2008. Salah satu butir hasil rapat konsultasi itu merekomendasikan urgensi amandemen konstitusi (UUD 1945). Namun tak sedikit pihak yang menentang isu tersebut utamanya dari kolega DPD sendiri di lembaga parlemen, yakni DPR. Sebagaimana dilaporkan harian Kompas, Selasa, 29 Januari 2008, bahwa kalangan DPR (Sekretaris Fraksi PAN Yasin Kara dan Anggota Fraksi PDI-P Yasonna H. Laloy) menganggap kesepakatan antara Presiden SBY dan DPD RI untuk melakukan perubahan kelima UUD 1945 sebagai pengalihan isu atas kegagalan Pemerintah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam Masnur Marzuki, **Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya**, dalam Jurnal Hukum No 1 Vol 15, 2008. Hlm. 8

1. Bagaimanakah Pergeseran fungsi legislasi DPD (DPD) Republik Indonesia Pasca putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012?
2. Bagaimanakah Reformulasi fungsi legislasi DPD Republik Indonesia menuju sistem ketatanegaraan demokratis?

C. Hasil dan Pembahasan

Penelitian hukum ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Menganalisis Undang-undang dan peraturan pemerintah yang berhubungan dengan fungsi legislasi DPD. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*Conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan, Bahan hukum Primer yaitu: UUD 1945, UU 22/2003, UU 10/2004, UU 27/2009, UU 12/2011, Putusan MK No 92/PUU-X/2012. Bahan hukum Sekunder seperti Risalah Amandemen UUD 1945, Risalah Putusan MK No 92/PUU-X/2012, Peraturan Tata Tertib DPD dan DPR, Peraturan DPR No 1, 2, dan 3 Tahun 2012, Perpres 68/2005, 61/2005, 1/2007, RUU Perubahan UU 27/2009 dan naskah akademiknya. Teknik penelusuran bahan hukum dilakukan dengan metode studi dokumen atau penelitian kepustakaan (*library research*). Pendekatan deskriptif-analitis, Analisis Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi, Analisis Reformulasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah

1. Pengaturan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik dari UUD 1945 sampai Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/Puu-X/2012.

Fungsi legislasi merupakan fungsi pokok dalam lembaga legislatif. Fungsi ini memiliki peranan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk payung hukum dalam menjalankan roda pemerintahan. Oleh karenanya fungsi ini harus dijalankan berdasarkan aspirasi masyarakat dan aspirasi daerah dalam kerangka peningkatan hubungan pusat daerah. Kepentingan daerah semestinya diperjuangkan secara proporsional dengan peran yang *legitimate* dan memiliki implikasi yuridis konstitusional dalam setiap pengambilan keputusan dan kebijakan nasional yang berimplikasi langsung terhadap daerah.

1.1 Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam UUD 1945

Hasil perdebatan panjang dalam merumuskan DPD akhirnya sampai pada rumusan komisi A tentang DPD dilaporkan dalam rapat paripurna ke 6 ST MPR dengan formulasi yang tidak jauh berbeda dengan yang dilaporkan pada BP MPR ke-4. Dan hasil tersebut disepakati oleh fraksi-fraksi MPR, yang intinya menyepakati tentang rumusan perubahan UUD 1945 tentang DPD, dan selanjutnya disahkan sebagai bagian dari perubahan ketiga UUD 1945, dalam BAB VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam pasal 22C dan 22D, berikut pengaturan kewenangan legislasinya.¹⁰

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah **dapat mengajukan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah **ikut membahas** rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta **memberikan pertimbangan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

1.2 Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Undang-Undang Organik (UU No. 22 Tahun 2003, UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 27 Tahun 2009, UU No. 12 Tahun 2011)

Dalam UU 22/2003, banyak kelemahan aturan yang menyangkut mengenai kedudukan fungsi legislasi DPD. Frasa “pengajuan usul” dalam pasal

¹⁰ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku III Jilid 1: lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010. Hlm. Hlm. 1467

41 huruf a UU 22/2003¹¹ menjadikan implikasi hukum yang berbeda. Kata “usul” akan berimplikasi bahwa usul RUU dari DPD masih perlu dilakukan serangkaian proses/mekanisme dalam internal lembaga DPR untuk menjadikannya sebagai RUU. Selain itu dalam Pasal 43 ayat (2) menjelaskan bahwa DPD hanya ikut pembahasan hanya sampai tingkat I.¹²

Dalam rezim yang sama dengan UU No. 22/2003, yaitu UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak terlalu membahas mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan menyangkut DPD secara terperinci. Artinya pengaturan mengenai peran legislasi DPD tidak dibahas secara *rigid*. Sehingga UU No. 10/2004 masih tidak memberi kejelasan terhadap peran DPD, karena banyak celah-celah kosong yang ada dalam UU 10/2004. Pasal 16 UU 10/2004 mengatakan bahwa Prolegnas hanya disusun oleh DPR dan Pemerintah melalui alat kelengkapan DPR bidang legislasi. Pasal tersebut jelas tidak ada kata “DPD” dalam pembuatan Prolegnas. Artinya walaupun prolegnas yang berhubungan dengan kewenangan DPD, lembaga ini tetap tidak dapat menyusun prolegnas.

Menjawab berbagai persoalan tersebut, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang sekaligus menggantikan UU 22/2003 dan lahir juga UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3) yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Memulai dengan UU No. 27 Tahun 2009, isi dalam Undang-Undang ini memang tampak beberapa perluasan partisipasi DPD dalam proses legislasi. Yaitu seperti pada pasal 146 ayat (1) menyatakan bahwa:

Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada DPR.

Lahirnya UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga membawa perubahan sekaligus penyempurnaan terhadap UU 10/2004. Dalam UU 12/2011 secara umum memuat materi pokok yang tersusun secara sistematis, mulai dari asas pembentukan Peraturan perundang-undangan,

¹¹ Lihat Pasal 41 huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹² Lihat Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

jenis, heirarki, dan materi muatan, peraturan perundang-undangan dan seterusnya.¹³ Selain itu juga pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Namun sekali lagi, pengaturan dalam UU 27/2009 maupun UU 12/2012 masih belum bisa mengefektifkan DPD. Terlihat dalam ringkasan berikut.

Tabel 1.1 Tentang Kelemahan DPD dalam UU 27/2009 dan UU 12/2012

KELEMAHAN			
Kedudukan	Dapat Mengajukan	Ikut Membahas	Memberi Pertimbangan
<ul style="list-style-type: none"> kedudukan DPD yang disetarakan dengan alat kelengkapan, komisi, dan anggota DPR. bahkan alat kelengkapan DPR, yaitu Badan Legislasi yang mempertimbangkan pandangan DPD, yang notabene bagian dari institusi DPR. Sehingga semangat <i>check and balances</i> semakin tidak terlihat. Keberadaan DPD dianggap tidak ada oleh lembaga Presiden dan DPR dalam hal tidak adanya surat pemberitahuan ketika RUU berasal dari Presiden ataupun DPR. Adanya penyetaraan kewenangan legislasi DPD setara dengan fraksi, komisi bahkan anggota DPR. Penyebutan Fraksi dalam hubungan dengan pemerintah dan DPD. 	<ul style="list-style-type: none"> Posisi DPD dalam Prolegnas hanya sekedar pemberi pertimbangan. Selain itu kedudukan DPD sebagai lembaga negara dipersamakan dengan fraksi DPR, alat kelengkapan DPR dan anggota DPR dalam memberi pertimbangan terhadap prolegnas. RUU dari DPD bertransformasi menjadi RUU dari DPR bila RUU dari DPD disetujui oleh DPR. Sehingga RUU hanya berasal dari DPR dan Presiden. 	<ul style="list-style-type: none"> Dan keikutsertaan DPD hanya sampai pembahasan tingkat I, Selain itu dengan tidak diikuti sertakan dalam DIM, maka DPD akan meloncati tahap pembahasan yang kedua, yaitu pengantar musyawarah → DIM (tidak ikut) → Pendapat mini. Frasa “pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan” mengindikasikan bahwa keterlibatan DPD tidak terlalu penting dalam pembahasan Undang-Undang. Ketika pembahasan RUU yang menyangkut kewenangan DPD berasal dari Presiden ataupun DPR, maka kedua lembaga ini “mengikutsertakan” DPD. 	<ul style="list-style-type: none"> frasa “memperhatikan” mempunyai bias makna. Apakah diterima atau ditolak. Seharusnya harus ada mekanisme tentang pertimbangan DPD mengenai RUU APBN, pajak, agama.

Sumber : Bahan Hukum Primer. Diolah

¹³ Lihat BAB III Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Saldi Isra, seharusnya untuk fungsi legislasi yang terkait dengan kewenangan DPD, pengaturannya bersifat *Inter-chamber* dan merupakan muatan peraturan di tingkat Undang-Undang.¹⁴ artinya seharusnya bahwa tata tertib yang terkait dengan fungsi kedua kamar tersebut dibuat bersama-sama oleh kedua lembaga legislatif tersebut. sehingga memungkinkan untuk menutup celah kewenangan yang tidak sesuai dengan UUD 1945 dan Undang-Undang organiknya serta memaksimalkan koordinasi kedua lembaga tersebut.

1.3 Amar Putusan dan Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pembatalan sebagian UU 27/2009 dan UU 12/2011.

Dalam putusannya No. No. 92/PUU-X/2012, Mahkamah memberikan pertimbangan terkait Undang-Undang yang diujikan yang terbagi kedalam lima poin¹⁵, yaitu (1) kewenangan DPD mengajukan RUU, (2) kewenangan DPD dalam ikut membahas RUU, (3) kewenangan DPD dalam ikut menyetujui RUU, (4) keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas. (5) mengenai kewenangan dalam memberikan pertimbangan terhadap RUU. Dari kelima permohonan tersebut Mahkamah mengabulkan tiga permohonan, yaitu terkait mengajukan RUU, ikut membahas RUU dan Penyusunan Prolegnas.

Pertama, berkaitan dengan Kewenangan DPD dalam mengajukan RUU tertentu.¹⁶ Menurut mahkamah kata “dapat” dalam pasal 22D ayat (1) UUD 1945 dapat dimaknai sama dengan kewenangan konstitusional Presiden dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Sehingga kedudukan DPD sama dengan Presiden dan DPR dalam mengajukan RUU berkaitan dengan RUU kewenangan DPD. *Kedua*, Mengenai kewenangan ikut membahas RUU¹⁷. Menurut Mahkamah, “ikut membahas” harus dimaknai bahwa pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak pembahasan tingkat I pada seluruh tahapan dan penyampaian pendapat pada tingakat II dalam rapat paripurna, sampai sebelum tahapan persetujuan. *Ketiga*, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas,¹⁸ menurut mahkamah,

¹⁴ Saldi Isra, **Pergeseran Fungsi Legislasi...**, *Op.Cit.* hlm. 261

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, **Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Permohonan Pengujian UU MD3 dan UU P3**, Putusan No. 92/PUU-X/2012, hlm. 239-250

¹⁶ *Ibid.* hlm. 244

¹⁷ *Ibid.* hlm. 245

¹⁸ *Ibid.* hlm. 248

penyusunan Prolegnas merupakan konsekuensi dari pasal 22D ayat (1) UUD 1945, Prolegnas merupakan instrumen perencanaan Program pembentukan Undang-Undang yang merupakan bagian yang tak bisa dipisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU sebagaimana yang dimiliki oleh DPD.

1.4 Pergeseran Paradigma Legislasi DPD Setelah Keluarnya Putusan MK No. 92/PUU-X/2012

Disamping berimplikasi terhadap Undang-Undang dan aturan dibawahnya yang harus direvisi. Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 juga menggeser paradigma legislasi DPD. Yaitu menyangkut tiga hal kewenangan DPD secara konstitusional, yaitu *Pertama*, kewenangan DPD dalam mengajukan RUU diposisikan sama dengan DPR dan Pemerintah. selaras dengan hal tersebut Laica Marzuki mengatakan bahwa kata “dapat” dalam pasal 22D ayat (1) merupakan *constitutional choice*, jika DPD menggunakan haknya, maka sifatnya Imperatif.¹⁹

Kedua, kewenangan DPD ikut membahas RUU meliputi semua tahapan dan proses pembahasan RUU sampai dengan pembahasan tingkat II. Oleh karena itu pada tingkat I DPD berwenang menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas daftar inventaris masalah (DIM), serta menyampaikan pendapat mini. Dalam pembahasan tingkat II DPD juga berwenang menyampaikan pendapat pada pembahasan tingkat II dalam rapat Paripurna sebelum pada tahap persetujuan. Hal ini sesuai dengan konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (terkait UU tertentu) dilakukan lembaga negara (Tripartit), sehingga Menurut Refli Harun dalam hal ini bagi DPR, seharusnya DIM diajukan oleh DPR bukan DIM diajukan oleh fraksi.²⁰ *Ketiga*, DPD berwenang untuk menyusun Prolegnas. Prolegnas

¹⁹ Mahkamah Konstitusi, **Risalah Sidang Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945**, Jakarta, 1 November 2012. Hlm. 8

²⁰ Rafli Harun, **Paradigma Baru Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi**, Constitutional & Electoral Reform Center, Makalah disampaikan dalam Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Atas Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diselenggarakan oleh Direktorat Litigasi Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 24 Juli 2013.

merupakan Instrumen dalam perencanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan²¹ yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.²²

2. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis

2.1 Problematika Empiris DPD dalam Proses Legislasi

Satjipto Raharjo menyatakan bahwa proses pembentukan hukum pada intinya terdiri atas dua golongan besar yaitu tahap *sosiologis (sosio-politis)* dan *tahap yuridis*.²³ Dalam proses sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah yang selanjutnya akan dibawa kedalam agenda yuridis. Oleh karena itu pada tahap sosio-politis bahan Undang-Undang harus dimatangkan sampai menjadi RUU yang siap diperdebatkan di tingkat parlemen.

2.1.1 Problematika Internal DPD

Pertama, segi kuantitas produk hukum, Secara persentasi capaian kinerja DPD RI dalam tiga tahun terakhir mengalami penurunan, terutama dalam jumlah judul RUU yang diajukan dalam prolegnas di DPR RI yaitu yang paling rendah adalah tahun 2013 dimana targetnya 45 judul RUU namun yang terealisasi hanya 23 judul RUU.²⁴ Dalam melihat jumlah target 7 Keputusan tahun 2011, 9 dan 10 keputusan masing-masing pada tahun 2012 dan 2013. Penulis memandang jumlah target yang ditetapkan relatif kecil dibandingkan dengan rasio jumlah judul RUU yang di ajukan untuk prolegnas di DPR RI. Hal ini dapat terlihat dari jumlah judul RUU yang diberikan kepada DPR RI Tahunannya yaitu mencapai 54 judul RUU tahun 2011, kemudian 46 judul RUU tahun 2012 dan 23 judul RUU pada Tahun 2013. Artinya dalam tiga tahun tersebut, RUU inisiatif DPD total hanya sekitar 21,13 % dari jumlah judul RUU yang diberikan pada penyusunan prolegnas di

²¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 mengatakan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

²² Lihat Pasal 1 ayat (9) UU No. 12 tahun 2011.

²³ Anis Ibrahim, **Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Peraturan daerah di Jawa Timur**, Disertasi Program Doktor Universitas Diponegoro, Semarang, 2008. Hlm. 165

²⁴ Sekretariat jendral DPD RI, **Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) Tahun 2012 dan 2013**, diolah.

DPR RI. Hal ini menunjukkan bahwa target kinerja dan keahlian pelaksanaan fungsi legislasi lembaga DPD RI masih relatif rendah.²⁵

Kedua, dari segi kualitas dapat dilacak bagaimana kualitas rancangan undang-undang yang dihasilkan dilihat dari dan partisipasi publik. Menurut Peneliti *Institute for Research and Empowering (IRE)*, Abdur Rozaki, pola hubungan DPD dengan konstituen dalam mengembangkan fungsi representasi di parlemen masih belum berjalan baik. Hal ini didasarkan pada tiga hal, yaitu:²⁶ (1) Anggota yang fokus merawat konstituen pendukung awal pencalonan. (2) anggota minim inisiasi membangun konstituensi, (3) fungsi kesetariatan daerah kurang maksimal. *Ketiga*, terkait hubungan DPD dengan lembaga daerah, yaitu DPRD dan Pemerintah daerah. Menurut Indra J. Pialang dan Bivitri Susanti, kerumitan itu memberi tantangan sendiri untuk ditindak lanjuti. Yaitu:²⁷ (1) tidak ada dasar hukum kerjasama dengan daerah. (2) perbedaan mandat pusat dan daerah. (3) perbedaan legitimasi berdasar otonomi daerah, (4) perbedaan kepentingan dan peran.

2.1.2 Problematika Eksternal DPD

Menurut Aan Eko Widiarto, masalah utama dalam kelembagaan dan legislasi dalam DPD adalah kewenangan konstitusional.²⁸ Namun, problematika eksternal dalam mekanisme legislasi terdapat dalam saudara tuanya, yaitu DPR. Proses legislasi yang menjadi dominasi DPR mulai dari Perencanaan sampai dengan pengesahan berimplikasi terhadap legislasi DPD dan Presiden. menurut tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan DPR RI, Arrista Trimaya, dalam masa bakti 2009-2014 dapat dilihat dari:²⁹ (1) Pembahasan yang sangat lamban dan tidak efisien, (2) belum terpenuhinya jumlah penargetan RUU dalam prolegnas, (3) pengaturan fungsi legislasi dalam tatib DPR RI yang belum

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Abdur Rozaki, **Mengkritisi Hubungan Kerja DPD dengan Konstituen**, artikel dipublikasikan dalam Koran Tempo, 19 Juli 2013

²⁷ Kelompok DPD di MPR RI, Indra J. Pialang dan Bivitri Susanti, **Untuk Apa DPD RI**, kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2006, hlm. 60-62 dalam Efriza, Syafuan Rozi, **Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad hingga DPD... Op.Cit.** hlm. 366

²⁸ Diskusi dengan Bpk. Aan Eko Widiarto, selaku tenaga ahli Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD RI di Fakultas Hukum Brawijaya, Senin 7 Juli 2014.

²⁹ Arrista Trimaya, **Kinerja Fungsi legislasi DPR RI Masa bakti 2009-2014**, dalam jurnal legislasi Indonesia vol. 10 No. 03. September 2013. 246

rinci dan sistematis (4) kedudukan Baleg yang belum optimal (5) Minimnya sarana prasarana dalam mendukung pelaksanaan fungsi legislasi.

2.1.3 Formulasi Penguatan internal dan eksternal Legislasi DPD

Salah satu tujuan pengembangan kualitas kebijakan suatu negara adalah untuk menjamin adanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).³⁰ Pertama, Dalam meningkatkan kapasitas legislasi berdasarkan *National Democratic Institute for International Affair* (NDI) dapat dilakukan melalui beberapa langkah sederhana yang berkelanjutan, yaitu:³¹ (1) melakukan *workshop* dan Seminar, (2) Pelatihan *legislatif Drafting*, (3) Mendorong inisiatif mengajukan RUU. Selain tiga mekanisme yang digunakan oleh NDI tersebut. Menurut penulis hal yang perlu dilakukan dalam rangka peningkatan kinerja DPD secara kelembagaan adalah (1) optimalisasi peran Badan Kehormatan. badan kehormatan suatu lembaga setidaknya ada unsur profesional dalam komposisi didalamnya, sehingga tidak terjadi *conflict of interest* dalam melakukan penindakan. Kemudian, Badan Kehormatan merupakan badan yang bersifat aktif dalam menegakan etika anggota DPD disamping menunggu laporan dari DPRD Provinsi dan masyarakat tentang kinerja anggota. Badan ini menurut pandangan penulis bisa menjadi pengawas internal dalam menegakan etika dan kinerja anggota DPD.

Kedua, masalah terkait lemahnya hubungan dengan konstituen. beberapa poin penting dalam menjalin hubungan dengan konstituen, yaitu terkait dengan (1) menyusun strategi hubungan dengan konstituen secara terencana dan terpadu. (2) berkomunikasi dengan konstituen baik melalui media sekunder maupun bertemu langsung. (3) melakukan penjangkauan publik secara masif, (4) membangun hubungan melalui kantor perwakilan di daerah sampai dengan (5) membantu konstituen yang dilakukan melalui *case per case*.³²

Ketiga, terkait kelemahan hubungan kelembagaan antara DPD dengan daerah, Berikut ada beberapa hubungan antara DPD dengan pemerintah dan

³⁰ Jan Michiel Otto, Suzan Stoler dkk, **Penggunaan Teori Pembentukan Legislasi dalam rangka Perbaikan Kualitas Hukum dan Proyek Pembangunan**, dalam Sulistyowati Irianto dkk (ed), **Kajian Sosiolegal**, Jakarta, Pustaka Larasan, 2012. hlm. 174

³¹ Final report, *Ghana: Strengthening The Legislature and Increasing Citizen Partisipation in democratic governance*, USAID Grant No. 641-G-00-97-0023, 2000. Hlm. 3

³² Scoot Anderson dan Alison Paul DeSchryver, *Contituent Relations: A Guide to Best Practice*, National Democratic Institute (NDI), 2007. diolah.

DPRD provinsi yaitu, (1) Bentuk tanggung jawab moral dan politik yang terdapat dalam pasal 223 UU 27/2009 diterjemahkan dalam bentuk rapat koordinasi dan laporan tertulis yang disampaikan dalam rapat bersama Pemda dan DPRD provinsi. (2) Sinergi RPJPD dan RPJMD dengan Renstra DPD sebagai bahan pertimbangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Sebagaimana salah satu tujuan DPD adalah mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan daerah kedalam proses pembentukan UU.

Selanjutnya adalah upaya formulasi eksternal DPD dalam legislasi. Upaya eksternal DPD dalam legislasi *Pertama*, terkait dengan hubungan kelembagaan DPD dengan DPR, yang akan penulis uraikan dalam sub-bab berikutnya dalam model legislasi tripartit. *Kedua*, Problematika eksternal DPD selanjutnya adalah terletak pada DPR.

Tabel 1.2 Strategi penguatan Internal DPR RI

Penguatan legislasi DPR RI				
Peninjauan Terhadap mekanisme pembahasan Undang-Undang	Optimalisasi Prolegnas sebagai instrumen Perencanaan	Perubahan Tata Tertib yang mengatur fungsi Legislasi	Penguatan kedudukan Baleg sebagai pusat harmonisasi penyusunan UU	Penguatan sistem Pendukung dalam pelaksanaan legislasi
<p>1. Mempersingkat tahapan Undang-Undang langsung pada tingkat II, karena pada dasarnya RUU dari Presiden, DPR atau DPD sudah melalui mekanisme Internal masing-masing. Pembahasan tingkat I dilakukan jika RUU kontroversi atau menyita perhatian publik.</p> <p>2. Mengurangi kunjungan kerja. Baik di dalam maupun diluar negeri. Karena penyusunan RUU dimulai dari pencarian data dan penyerapan aspirasi daerah. studi banding bisa</p>	<p>1. Penyusunan Prolegnas sesuai visi pembangunan Nasional yaitu negara hukum yang adil dan demokratis.</p> <p>2. Penyusunan dengan Tolak ukur kebutuhan masyarakat pembuat Undang-Undang harus mempunyai pandangan yang <i>visioner</i>, mengimplementasikan norma-norma di masyarakat dan mengakomodasi</p>	<p>1. Perubahan dalam UU yang mengatur mengenai DPR. Disesuaikan dengan UUD dan UU Susduk.</p> <p>2. Perubahan Tatib. Disusun pelaksanaan yang lebih bersifat prosedural. Melalui tahapan penyusunan dan pembahasan RUU menjadi UU. Dan tidak boleh tumpang tindih dengan pengaturan di</p>	<p>a. Membentuk Panitia Kerja Baleg untuk menyusun program dan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dan <i>monitoring</i> dan evaluasi prolegnas 5 tahunan dan 1 tahunan.</p> <p>b. Membentuk kantor pendukung Baleg seperti kantor BPHN guna menyediakan RUU inisiatif DPR berbasis aspirasi masyarakat.</p> <p>c. Memperkuat koodinasi</p>	<p>1. Peningkatan Kinerja Anggota perekrutan anggota DPR RI harus diseleksi dengan ketat oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) parti pengusung. Dan dibelaki wawasan keparlemenan.</p> <p>2. Penambahan dan Peningkatan kemampuan tenaga ahli yaitu dengan menambah jumlah tenaga ahli bidang penyusunan peraturan perundang-undangan. Dan perbaikan sistem rekrutmen tenaga</p>

<p>melalui internet atau kantor perwakilan negara yang dituju.</p> <p>3. Mempersingkat proses penyusunan dan pembahasan. Yang semula 3 tahapan yaitu 2 kali masa sidang dan pembahasan tingkat I dan pembahasan tingkat II, menjadi tahapan Penyusunan dan pembahasan.</p> <p>4. Meningkatkan sosialisasi proses penyusunan RUU dengan membuka partisipasi publik secara luas dalam penyusunan RUU.</p> <p>5. Meningkatkan ketersediaan akses informasi kepada masyarakat dan kerjasama dengan institusi perguruan tinggi, lembaga penelitian, pakar, dll</p>	<p>r masalah masyarakat.</p> <p>3. Koordinasi antara Pemerintah, DPR dan DPD dalam menentukan RUU skala prioritas. Agar tidak terjadi tumpang tindih judul dan materi muatan RUU. Sebagaimana penyusunan prolegnas harus terencana, terpadu dan sistematis.</p>	<p>dalam Undang-Undang.</p> <p>3. Penyusunan rinci terkait Pembahasan RUU seperti mekanisme kerja, waktu legislasi, dan tata hubungan dengan alat kelengkapan lainnya.</p> <p>4. Tidak perlu mengulang yang sudah diatur dalam UU, misal UU 27/2009. Karena pengaturan harus bersifat prosedural.</p>	<p>dengan alat kelengkapan untuk mengoptimalkan kedudukan Baleg sebagai pusat pembentukan undang-Undang</p> <p>d. Menyusun prolegnas berdasar justifikasi sebuah RUU (need analysis) sehingga materi muatan prolegnas dapat diketahui.</p> <p>e. Membatasi jangka waktu RUU inisiatif DPR untuk menghindari penyusunan tidak seragam. Kadang ada yang terlalu cepat atau terlalu lama.</p>	<p>ahli.</p> <p>3. Penambahan tenaga perancang di Sekjen DPR deputi perundang-undangan berjumlah 26 orang.</p> <p>4. Peningkatan kualitas tenaga pendukung lainnya dalam fungsi legislasi dengan sistem yang terorganisir.</p> <p>5. Perbaikan sarana dan prasarana untuk mendukung fungsi legislasi. Bisa melalui mengembangkan teknologi informasi guna menyediakan arsip digital, penyediaan data, penelitian, dan mengembangkan data base peraturan perundang-undangan dan menambah koleksi perpustakaan.</p>
--	--	---	--	--

Sumber : Arrista Trimaya, **Kinerja fungsi legislasi DPR Masa Bakti 2009-2014**, diolah.

Dari tabel 4.6 tersebut setidaknya dapat terbagi menjadi tiga bagian mengenai penguatan legislasi DPR, yakni *Pertama*, mengenai penguatan SDM legislasi yang ada secara kualitas maupun kuantitas, *Kedua*, pembenahan sistem, terkait dengan mekanisme pembahasan RUU, pengaturan Tatib DPR, dan hubungan koordinasi internal maupun antar lembaga yang harus dibenahi. *Ketiga*, penguatan instrumen pendukung.

B.2 Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan terkait Legislasi

Tabel 1.3 Harmonisasi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Putusan MK Nomor No. 92/PUU-X/2012

Aturan	Kewenangan “Dapat Mengajukan”	Kewenangan “Ikut Membahas”	Kedudukan Lembaga Negara	Hubungan Kelembagaan (<i>Check and Balances</i>)	Partisipasi Masyarakat
Harmonisasi	Dalam mengajukan RUU. Diperlukan konsepsi yang sama mengenai kewenangan mengajukan, karena dalam UU 27/2009 dan 12/2011 sendiri terbuka timbul inkonsistensi. ketiga lembaga tersebut harus ditempatkan sesuai dengan amanat konstitusi, yaitu Presiden dan DPR untuk semua RUU, sedangkan DPD sesuai dengan perannya, yaitu RUU yang berkaitan dengan kedaerahan. Sehingga kedepan Perubahan UU 27/2009 dan 12/2011 harus memberi porsi sesuai konstitusi, mulai dari mengajukan sampai dengan penyebarluasan.	Demikian halnya dengan pembahasan di DPR, “ikut membahas” DPD, jika DPD menggunakannya maka bermakna imperatif. Sehingga dalam perubahan UU 27/2009 dan UU 12/2011 kedepan diharapkan bahwa pembahasan mengenai RUU yang bersifat kedaerahan dilakukan oleh tiga lembaga tersebut (<i>tipartite model</i>). Sehingga pengaturan di tingkat Tatib bisa menyesuaikan.	Kedudukan presiden, DPR dan DPD adalah sebagai lembaga negara, yang masing-masing lembaga eksekutif, legislatif yang mewakili partai politik dan perwakilan daerah. Konsepsi mengenai lembaga negara ini harus disamakan dalam perubahan UU 27/2009 dan UU UU 12/2011 kedepan, sehingga tidak terjadi posisi lembaga negara yang sama dengan alat kelengkapan masing-masing lembaga negara dalam hubungan legislasi.	<i>Check and balance</i> diperlukan dalam rangka tidak adanya dominasi terhadap suatu fungsi. Dalam kerangka legislasi, pelaksanaan sesuai amanat konstitusi diperlukan, sehingga kekuasaan DPR legislasi dalam pasal 20 ayat (1) dapat di kontrol melalui <i>Preventif review</i> yaitu dalam pembahasan bersama tentang RUU kedaerahan dan persetujuan dengan Presiden.	Dalam hal legislasi sangat dibutuhkan partisipasi masyarakat. Karena akan berdampak kembali kepada masyarakat RUU yang akan diputuskan DPR dan Presiden untuk menjadi Undang-Undang. Setiap lembaga harus membuka ruang-ruang partisipasi yang lebih lebar, sehingga partisipasi aktif dan sarana menyalurkan suara masyarakat akan suatu kebutuhan Undang-Undang dapat terpenuhi.

Tabel 1.4 Sinkronisasi Peraturan dibawah Undang-Undang dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor No. 92/PUU-X/2012

Aturan	Institusi yang berwenang	Kewenangan Legislasi	Hubungan Kelembagaan (<i>Check and Balances</i>)	Partisipasi Masyarakat
Sinkronisasi	Jika dikaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi, maka pengaturan mengenai penyusunan Prolegnas dilakukan oleh Presiden, DPR, dan DPD sebelum diputuskan dalam sidang paripurna DPR. Kemudian terkait tata cara mempersiapkan Rancangan undang-undang, kedepan diharapkan ada mekanisme hubungan antara pemerintah dan DPD, begitu pula DPR dan DPD terkait dengan Undang-Undang tertentu, sehingga tercipta pola tiga lembaga. Demikian halnya dalam penyebarluasan, yaitu Presiden, DPR dan DPD	Pengaturan mengenai Prolegnas dalam penyusunan melibatkan tiga lembaga, yakni Pemerintah diwakili oleh menteri, DPR oleh BALEG dan DPD yang masih belum diatur dalam UU atau Tatib. Kemungkinan sementara dibebankan pada PPUU DPD. Dan dalam tata cara kedepan setelah putusan MK, mekanisme Tata cara mempersiapkan RUU juga harus berkesinambungan dan harus dibuatkan pola hubungan Presiden, DPR dan DPD terkait RUU tertentu.	Hubungan <i>check and balance</i> tiga lembaga semakin terlihat. Mulai dari Prolegnas sampai dengan adanya pengundangan. Yaitu antara DPR, Presiden dan DPD. Hubungan kelembagaan kedepan harusnya hubungan kelembagaan yang kuat untuk guna menghasilkan undang-undang yang responsif.	Dalam partisipasi masyarakat sebenarnya pasca putusan MK ini, seharusnya masing-masing lembaga harus mewadahi aspirasi secara aktif, baik dalam Prolegnas sampai dengan Pengundangan. namun, pihak-pihak tersebut (Presiden, DPR dan DPD) kurang memberikan ruang partisipasi aktif, sehingga partisipasi mendatang harus ada keterlibatan aktif masyarakat dalam menyampaikan suaranya, sehingga kualitas Undang-Undang semakin baik dan tidak terlalu cepat di <i>judicial review</i> .

Perkembangannya setelah Putusan MK tersebut, DPR menindak lanjuti dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang No 27 Tahun 2007 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD untuk mewujudkan lembaga perwakilan rakyat indonesia yang demokratis, efektif dan akuntabel. Lain halnya dengan *draft* RUU perubahan UU 27/2009, perubahan dari naskah RUU cenderung mengabaikan putusan MK 92/PUU-X/2012. *Pertama*, pengabaian Putusan MK dalam hal mengajukan RUU, Pasal 146 ayat (2) naskah RUU perubahan, RUU dari DPD beserta naskah akademik disampaikan kepada pimpinan DPR. *Kedua*, dalam hal pembahasan. DPD dan Presiden disamakan tingkatannya seperti alat kelengkapan DPR atau fraksi.

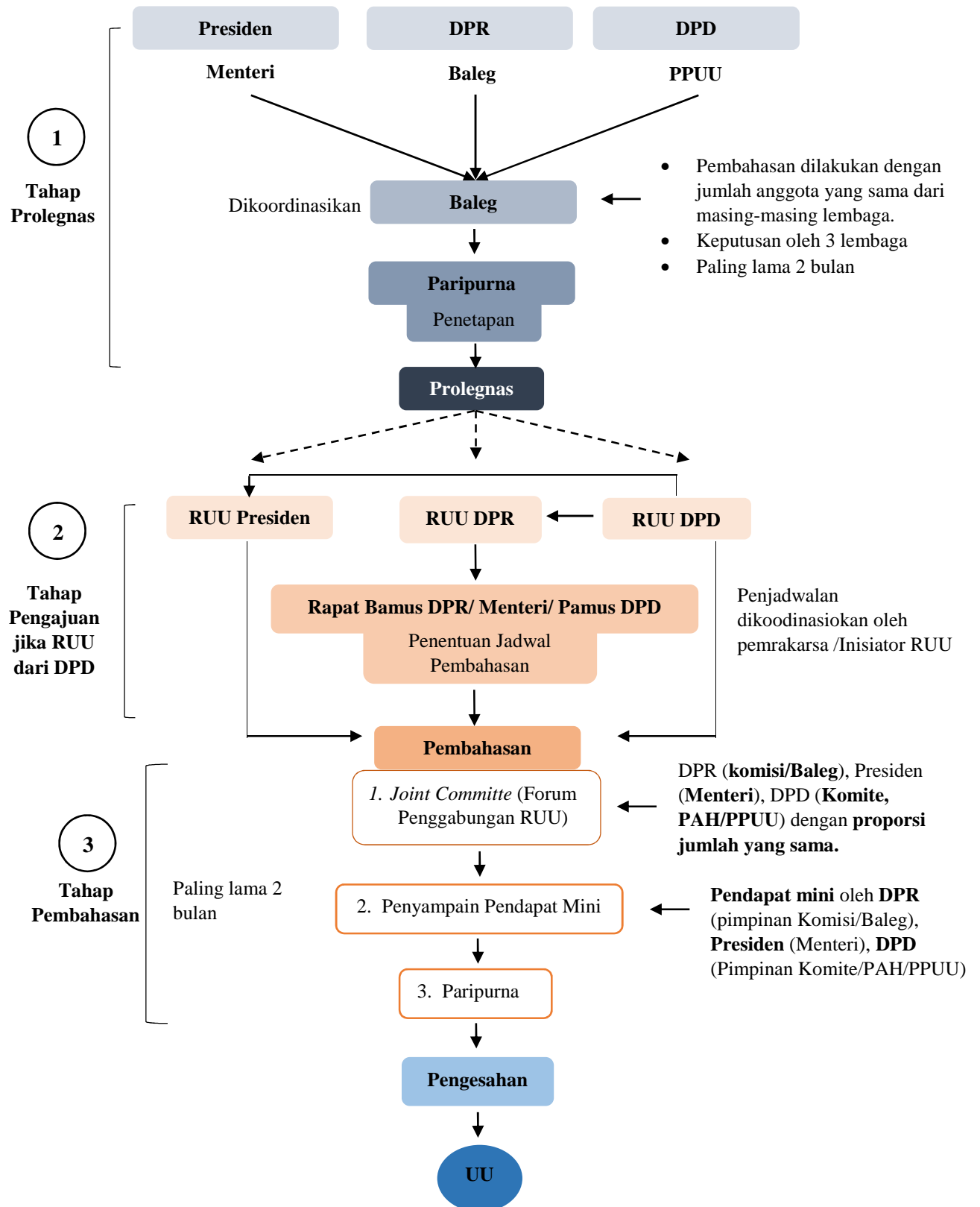
2.1.3 Formulasi Legilasi Model Tripartit antara DPR, Presiden dan DPD

Penulis mencoba menawarkan model legislasi tripartit (tiga lembaga) dengan keikutsertaan DPD dalam mekanisme legislasi. *Pertama*, Terkait dengan pembahasan prolegnas. kedepan harus diatur dalam Undang-Undang dan Tata Tertib internal DPD mengenai badan atau panitia yang berwenang dalam pembahasan prolegnas, untuk sementara, semestinya Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD. (2) Mekanisme penyusunan dan pembahasan prolegnas. Frasa “hasil penyusunan” dapat diartikan bahwa DPD dalam melakukan penyusunan dan pembahasan bersama mengenai Prolegnas tidak hanya ikut membahas, namun juga memberikan kesepakatan atas Prolegnas. Penyusunan di internal lembaga penulis merekomendasikan waktu 30 hari kerja.

Kedua, Dalam pengajuan RUU, (1) terkait subjek, maka yang berperan dalam pengajuan adalah pimpinan lembaga negara, yaitu pimpinan DPR, Presiden dan pimpinan DPD. (2) terkait waktu, dalam waktu 60 hari kerja³³ DPR harus menunjuk komisi /Pansus atau Baleg dan Presiden menunjuk Menteri untuk membahas bersama DPD. (3) Dalam penjadwalan, penulis menawarkan bahwa penjadwalan dilakukan bersama antara DPR (Badan Musyawarah), Presiden (Menteri) dan DPD (Panitia Musyawarah).

³³ Penulis menyamakan waktu penindaklanjutan RUU yang telah diserahkan ke Presiden untuk menunjuk menteri yang mewakilinya atau DPD menunjuk alat kelengkapan yang mewakilinya untuk pembahasan bersama DPR, setelah DPR menyapaikan RUU beserta surat pimpinan DPR. Seperti dalam Pasal 128 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

Ketiga, Pembahasan bersama Rancangan Undang-Undang. (1) terkait mekanisme pembahasan, menurut penulis dalam tingkat I seharusnya bisa dijadikan rapat *joint Committee* atau dalam istilah parlemen bikameral adalah *conference committee* yang dijadikan forum untuk melakukan negosiasi dan musyawarah dalam menggabungkan RUU dari DPR, Presiden dan DPD. (2) dalam tingkat komisi, sejalan dengan hal tersebut Dr. Muhammad Ali Safa'at S.H., M.H mengatakan bahwa seharusnya sebelum mengadakan rapat bersama, DPR harus menyatukan sikap terlebih dahulu di Internal komisi. Sehingga tidak terjadi lagi perbedaan pendapat antar fraksi ketika melakukan pembahasan bersama dengan Presiden dan DPD. Disamping itu, masing-masing pembahas harus memiliki proporsi jumlah yang sama, sehingga pembahasan tidak didominasi oleh DPR dengan fraksi-fraksinya. dalam tingkat II mengenai penyampaian Pendapat Mini, maka penyampaian sikap ini harus dilakukan oleh DPR oleh pimpinan komisi / gabungan komisi / pansus / Baleg, bukan fraksi.

Skema 4.7 Model Legislasi Tripartit³⁴³⁴ Analisis penulis

D. Penutup

1. Kesimpulan

- a. *Pertama*, Dalam UUD 1945 fungsi legislasi DPD merupakan fungsi legislasi yang terbatas. *Kedua*, Dalam UU 22/2003 tentang susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, pengaturan mengenai kedudukan DPD lebih terdegradasi, Sementara UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur tentang perencanaan pembentukan Undang-Undang diatur tidak terlalu rinci, lebih banyak diatur dengan Perpres. UU 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD terjadi beberapa perluasan, UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga membawa perubahan yang tersusun secara sistematis. Namun, terkait legislasi, masih terdapat banyak sekali kelemahan dalam pengejawantahan pasal 22D UUD 1945. *Ketiga*, Amar Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 memperluas legislasi DPD dalam mengajukan, ikut membahas dan Prolegnas serta menggeser paradigma mengenai kedudukan dan model pembahasan RUU.
- b. Reformulasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis dilakukan dengan *Pertama*, formulasi penguatan internal DPD, berupa penguatan kapasitas, strategi hubungan dengan konstituen dan Daerah, dan eksternal berupa hubungan dengan DPR dalam legislasi. *Kedua*, harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait legislasi. *Ketiga*, dengan Formulasi Legilasi Model Tripartit antara DPR, Presiden dan DPD. Yaitu (1) terkait subyek DPD dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang dan komposisi dalam setiap tahapan legislasi, kecuali pengundangan dan pengesahan. (2) terkait dengan mekanisme keikutsertaan DPD dalam proses legislasi. (3) terkait formulasi waktu, sebagai kepastian dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Saran

- a. Pembenahan kapasitas, tata aturan dan sistem pendukung dalam proses legislasi guna menciptakan legislasi yang efektif dalam internal lembaga DPD, DPR dan Presiden.
- b. Membangun legislasi tripartit yang proporsional antara DPR, Presiden dan DPD untuk membentuk Undang-Undang responsif dengan paradigma *governance*.
- c. Membangun dukungan publik melalui pendekatan aspiratif dalam menciptakan legislasi efektif bersama dengan DPR dan Presiden.

BUKU

- Efriza. Syafuan Rozi. **Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe. Kini dan Nanti.** Bandung. Alfabeta. 2010
- Mariam Budiardjo dkk, **Dasar-dasar Ilmu Politik**, HC, Ed. Revisi, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Jimly Assidique, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II**, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM**, Jakarta, Konstitusi Press, 2005.
- Saldi Isra. **Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia.** Jakarta. Rajawali Pers. 2013

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3)
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku III Jilid 1: lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011
- Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Permohonan Pengujian UU MD3 dan UU P3, Putusan No. 92/PUU-X/2012
- Mahkamah Konstitusi, Risalah Sidang Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 1 November 2012.

JURNAL DAN MAKALAH

- Abdur Rozaki, **Mengkritisi Hubungan Kerja DPD dengan Konstituen**, artikel dipublikasikan dalam Koran Tempo, 19 Juli 2013
- Anis Ibrahim, **Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Peraturan daerah di Jawa Timur**, Disertasi Program Doktor Universitas Diponegoro, Semarang, 2008

Arrista Trimaya, **Kinerja Fungsi legislasi DPR RI Masa bakti 2009-2014**, dalam jurnal legislasi Indonesia vol. 10 No. 03. September 2013

Final report, *Ghana: Strengthening The Legislature and Increasing Citizen Partisipation in democratic governance*, USAID Grant No. 641-G-00-97-0023, 2000.

Jan Michiel Otto, Suzan Stoler dkk, **Penggunaan Teori Pembentukan Legislasi dalam rangka Perbaikan Kualitas Hukum dan Proyek Pembangunan**, dalam Sulistyowati Irianto dkk (ed), **Kajian Sosiolegal**, Jakarta, Pustaka Larasan, 2012

Masnur Marzuki, **Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya**, dalam Jurnal Hukum No 1 Vol 15, 2008.

Rachmad Maulana dkk, Amalia Puri handayani (ed), **Catatan Kinerja DPR 2012: Fondasi Tahun Politik**, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, Cetakan Pertama, 2013.

Rafli Harun, **Paradigma Baru Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi**, Constitutional & Erectoral Reform Center, Makalah disampaikan dalam Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Atas Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diselenggarakan oleh Direktorat Litigasi Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 24 Juli 2013.

Scoot Anderson dan Alison Paul DeSchryver, *Contituent Relations: A Guide to Best Practice*, National Democratic Institute (NDI), 2007

Sekretariat jendral DPD RI, **Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) Tahun 2012 dan 2013**

Sekretariat jendral DPD RI, **Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) Tahun 2012 dan 2013**

INTERNET

Jurnal Nasional, 1 Juli 2009 <http://www.antikorupsi.org/id/content/pukat-nilai-kinerja-dpr-buruk>. (6 Maret 2014)